

UN DERECHO ESPAÑOL PARA LAS INDIAS: EL DERECHO INDIANO Y SU EVOLUCIÓN HASTA EL REINADO DE FELIPE II.

María de Belén García López. Cuerpo Facultativo de Archiveros y Bibliotecarios.

RESUMEN

Se conoce con el nombre de Derecho Indiano el conjunto de disposiciones de toda índole que la Monarquía española dictó para el gobierno y administración de las tierras del Nuevo Mundo. Constituye este *Corpus Jurídicus* una serie de normas legales de distinta entidad y rango, que empieza a desarrollarse cuando todavía se desconoce la realidad que va a regir, y que termina cuatro siglos después, tras la pérdida de las últimas colonias, sumando a lo largo de este periodo legislativo más de un millón de disposiciones de todo tipo. Se le denomina Indiano por haberse llamado al Nuevo Mundo "Las Indias", desde el mismo momento del descubrimiento, porque era el lugar al que pretendía llegar Cristóbal Colón, viajando hacia poniente. También se le ha llamado "hispanico" y "colonial", por cierto sector de la Historiografía Jurídica, pero ambas denominaciones no son del todo exactas, la primera, porque las disposiciones legales que lo integran fueron específicas para las Indias, aunque tuvieran su origen en el derecho de Castilla, y la segunda, porque los territorios de las Indias bajo el dominio hispano nunca tuvieron la consideración de colonias, que es un término mucho más moderno, sino de reinos y provincias de la monarquía española, como los otros reinos peninsulares y los dominios europeos. Por todo ello, la mayoría de los juristas e historiadores de este Derecho coinciden hoy en la denominación de Derecho Indiano, o Derecho Hispano-Indiano. Tratamos en este artículo de sus orígenes y perfeccionamiento del sistema en el siglo XVI, hasta el final del reinado de Felipe II.

ABSTRAC

Derecho Indiano is the name of a set of laws and dispositions of different nature mandated by the Spanish Monarchy for governing and administrating the territories of the "New World". This *Corpus Jurídicus* is constituted by a number of legal rules of different entity. The development of the *Derecho Indiano* started when the real nature of the discovered territories was unknown. It was finished four centuries later, once the last colonies were lost. During that time, more than a million of dispositions were included. The term *Indiano* refers to "Las Indias", a name The Americas received from the moment of their discovery, as India was Christopher Columbus' intended destination. The terms "Hispanic" or "Colonial" have been used instead of *Indiano* by some sectors of the juridical historiography, but neither can be considered fully accurate. The former because the legal dispositions

that constituted this body were specifically designed to be applied in the *Indias*, even if they were originated in Castile. The later, as the *Indian* territories were never considered colonies (a more modern term) but regions and reigns of the Spanish Crown, as were the other domains in Europe and the Iberian Peninsula. Given all this, most of the historians and law experts refer to this set of laws as *Derecho Indiano* or *Hispano-Indiano*. This article covers the origins and refinement of this legal system from the XVI century until the end of King Philip the Second's reign.

PALABRAS CLAVE: Archivo del Consejo de Indias, Archivo General de Indias, Archivo General de Simancas, Autos acordados, Capitulaciones, Consejo de Indias, Consultas, Copulata, Decretos, Derecho Indiano, Descripciones, Encomiendas, Junta de Indias, Junta de Guerra, Leyes Nuevas, Libros Registro Cedularios, Nombramientos, Ordenanzas, Patronato Real, Poblaciones, Provisiones de justicia, Real Audiencia, Real cédula, Real provisión, Recopilaciones, Repartimientos, Requerimiento, Títulos, Virreinato, Visita, Carlos I, Felipe II, Juan de Ovando.

KEYWORDS: Archive Council of the Indies Archivo General de Indias, General Archive of Simancas, Autos agreed, capitulations, Council of the Indies, Consultations, Copulata, decrees, Indian Law, Descriptions, Parcels, Junta de Indias, Board of War, New Laws , Books registration Cedularios, Appointments , Ordinances , Patronato Real, People, Provisions of justice, Royal Court, Royal cedula, Real provision , compilations, Repartimientos, Requirement, Titles, Viceroyalty, Visit, Carlos I, Felipe II, Juan de Ovando.



INTRODUCCIÓN

Se conoce con el nombre de Derecho Indiano el conjunto de disposiciones legales de toda índole que la Monarquía española dictó para el gobierno y administración de las tierras del Nuevo Mundo. Su estudio particular y análisis estructural ha sido y es

objeto de especial consideración no solo por parte de los juristas, sino también por parte de historiadores, sociólogos, antropólogos, etc., por la cantidad de datos que aporta, no solo para el estudio de la organización jurídico política y administración de justicia, sino también para el de la vida colonial en todos sus aspectos bajo la administración española.

Constituye este *Corpus Jurídicus* una serie de normas legales de distinta entidad y rango, que empieza a desarrollarse cuando todavía se desconoce la realidad que va a regir, y que termina cuatro siglos después, tras la pérdida de las últimas colonias, sumando a lo largo de este periodo legislativo más de un millón de disposiciones de todo tipo.

Se le denomina Indiano a este Derecho por haberse llamado al Nuevo Mundo, desde el mismo momento del descubrimiento, las Indias, que era el lugar al que pretendía llegar Cristóbal Colón, viajando hacia poniente, y posteriormente las "Indias Occidentales"

al irse consolidando la extensión de las nuevas tierras, nombre al que se contrapuso luego el de "Indias Orientales" cuando se descubrieron las Filipinas y otras islas del Pacífico, además de la incorporación de otras posesiones en China y la India heredadas personalmente por Felipe II.

También se le ha llamado a este Derecho "hispanico" y "colonial", sobre todo por cierto sector de la Historiografía Jurídica americana, pero ambas denominaciones no son del todo exactas, la primera, porque las disposiciones legales que lo integran fueron específicas para las Indias, aunque tuvieran su origen en el derecho de Castilla, como después veremos, y en cuanto a la segunda, hay que decir que los territorios de las Indias bajo el dominio hispano nunca tuvieron la consideración de colonias, que es un término mucho más moderno, sino de reinos y provincias de la monarquía española, como los otros reinos peninsulares y los dominios europeos. Por todo ello, la mayoría de los juristas e historiadores de este Derecho coinciden hoy en la denominación de Derecho Indiano, o Derecho Hispano-Indiano.

En la historia del Derecho Indiano propiamente dicho pueden distinguirse varias **etapas**, claramente diferenciadas:

1.- Hay una primera etapa de **creación y constitución**, desde el descubrimiento hasta el reinado del Emperador Carlos V. En esta etapa, se aplica claramente a las Indias el derecho vigente en Castilla, trasplantándose a aquellas tierras las instituciones bajomedievales castellanas. Destacan en este periodo la creación de las primeras instituciones indianas, los intentos de resolver el problema del indio, con la promulgación de las Leyes de Burgos, y sobre todo la creación del Consejo de Indias.

2.- Al final del reinado de Carlos V puede apreciarse ya un Derecho especial para las Indias, que se perfecciona en el reinado de Felipe II, especial objeto de nuestro estudio. Es una etapa de **estabilidad**

política y de perfeccionamiento de las instituciones, en la que destacan las visitas al Consejo de Indias y reformas derivadas de ellas: las Leyes Nuevas de 1542-43, tras la primera, y las Ordenanzas del Consejo de Indias de 1571, las Ordenanzas de Descubrimiento y Población, de 1573, etc., consecuencias de la segunda.

3.- Durante el reinado de los llamados "Austrias menores", en el siglo XVII, (reinados de Felipe III, Felipe IV y Carlos II) se produce la **decadencia** por agotamiento de las instituciones implantadas, decadencia que también se advierte en la península. Más que intentos de renovación y cambio, se producen ahora **valoraciones, clasificaciones y recopilaciones** del Derecho ya creado. Carlos II, el último de los Austrias, es el promulgador de la famosa Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias de 1680.

4.- A principios del siglo XVIII, aparecen las primeras **transformaciones**, por el aporte de las instituciones francesas y aires nuevos que trae la recién instaurada dinastía borbónica, sobre todo en los reinados de Felipe V, que las inicia, y Luís I y Fernando VI, que las continúan, con nuevas directrices.

5.- Pero es a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, cuando comienzan las **grandes reformas institucionales**, con Carlos III, que supondrán un cambio completo tanto en el gobierno y administración de España como de América. Destaca en esta etapa el proyecto de elaboración del Nuevo Código de las Leyes de Indias, llamado a derogar la vetusta Recopilación de 1680 y a recoger toda la legislación moderna promulgada ya por los Borbones.

Este trabajo pretende valorar lo que supuso para la perfección de este Derecho la confluencia de personas y circunstancias hasta el final del reinado de Felipe II, por lo que vamos a centrarnos en el

análisis de las dos primeras etapas, la de creación y constitución y la de perfeccionamiento, es decir, desde orígenes, hasta el fin del reinado de Felipe II, en 1598, aproximadamente un siglo.

ANÁLISIS Y ESTUDIO

1.- Etapa de creación y constitución: (1492-1542).

Los orígenes:

Como hemos apuntado, nace este Derecho antes de que se conozcan la tierra y los sujetos sobre los que va a regir, pues en las Capitulaciones que los Reyes Católicos otorgan a Cristóbal Colón, en Santa Fe de la Vega de Granada, el 17 de Abril de 1492, carta-merced de 30 de Abril del mismo año, y otros documentos complementarios despachados en días sucesivos, se establecen ya las bases jurídicas para el gobierno de un Nuevo Mundo cuya existencia se desconocía por completo.⁷

Esta regulación previa de una realidad que se desconoce aún, se establece en base a los principios jurídicos medievales, a la sazón imperantes, y a una corta experiencia adquirida por los castellanos en la conquista de ciertos puntos de la costa africana y en la incorporación a la Corona, por capitulación con unos particulares, de las islas Canarias.

Como Colón ofrece llegar a la India navegando hacia el poniente, se le entregan cartas para los reyes de aquellas tierras, a los que se reconoce su dignidad y

cuya amistad se busca. Pero, las tierras e islas que se descubran en el viaje, antes de llegar a la India, quedarán bajo el dominio de los Reyes Católicos, y Colón será en ellas, almirante en sus aguas y virrey y gobernador en sus tierras, al tiempo que se nombran para administrarlas oficiales reales y toda una serie de cargos administrativos según el modelo de Castilla. La empresa descubridora se organiza por cuenta de la Corona y Colón es el gestor principal, según el modelo ya patentado por la Corona portuguesa, que lo estaba aplicando en sus viajes hacia oriente bordeando las costas africanas.

Siguiendo las normas del derecho internacional entonces vigente, también heredado del medievo, Colón no va a reconocer personalidad jurídica a los indígenas habitantes de las tierras que descubra, sino que al tomar posesión de ellas en nombre de los Reyes de España, les someterá a ellos, aunque en principio hará que conserven su libertad. También se ajusta a este derecho internacional medieval el reparto que va a hacer el Papa de las nuevas tierras entre las Coronas de España y Portugal a partir de 1493.

Una vez que se ha llegado al Nuevo Mundo, al que durante cierto tiempo se confunde con las islas que están al oriente de la India, los Reyes Católicos comienzan a dictar una serie de disposiciones para regular la vida en aquellas tierras en base al derecho vigente en Castilla, estableciendo en ellas las mismas instituciones: el adelantado, el alcalde mayor, el cabildo con sus regidores, etc. A los indios se les deja regirse por sus costumbres, con lo que el que pudiéramos llamar derecho indígena convive con el castellano; pero en el trato de aquéllos con los españoles, prevalece el de éstos.

La realidad del Nuevo Mundo se presenta pronto como una cosa bien distinta de Castilla y de todo lo que se había imaginado, y el sistema comienza a hacer aguas por todas partes. Colón no ha conseguido llegar a la India a través de occidente, cosa que si han

⁷ Para las Capitulaciones de Santa Fe de 1492, véase: MUÑOZ OREJÓN, Antonio, Cristóbal Colón. El original de la Capitulación de 1492 y sus copias contemporáneas. Tirada aparte del *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo VII. Sevilla, 1951. Una de estas copias, fechada en La Isabela, en 1495, sacada por el escribano Rodrigo Pérez, se conserva en el Archivo General de Indias, procedente del legajo, PATRONATO, 295, N.2. En este mismo Archivo, se encuentra registrada en el Libro-Registro Cedulario, I, fols. 1r-1v., del legajo INDIFERENTE GENERAL, 418.

logrado los portugueses navegando hacia oriente y bordeando la costa africana. El objetivo principal de la búsqueda, que eran las especias, no se había encontrado en las Antillas, por lo que no se presta mucha atención a estas islas, y en principio solo se establece una población en La Española, a modo de factoría comercial. Por otra parte, como los beneficios obtenidos no cubrían ni siquiera los gastos de las expediciones, establecimiento y sueldos de funcionarios, que corrían por cuenta de la Corona, la empresa indiana se convierte en algo insoportable para los reyes. Los indios se niegan a trabajar para los españoles y huyen hacia el interior de la isla. Los españoles están descontentos y disputan entre ellos mismos. Colón pierde las riendas de la situación. A los siete años del descubrimiento el sistema ha fracasado totalmente.

Los primeros cambios:

En el año 1499, se inicia una nueva etapa legislativa, en la que la normativa que se va dando para regular la vida cotidiana continúa ajustándose al derecho castellano y al derecho común romano canónico, de honda raigambre medieval, pero la necesidad de resolver situaciones nuevas o distintas de las que se plantean en Castilla, obliga a buscar soluciones diferentes o a adaptar las existentes al nuevo medio.

De esta forma se van dictando disposiciones adaptadas exclusivamente a la realidad antillana, que se van corrigiendo y perfeccionando poco a poco según las circunstancias lo requieren. Es una legislación que se va formando a medida que surgen los problemas o se plantean las situaciones, una legislación casuística y ocasional, a veces de parcheo, sin un plan general previo. Ello hace que estas leyes no tengan vigencia general, sino solo para el caso o lugar que se dictaron, si bien, puede aplicarse luego a otros territorios en que se repite la misma o parecida situación.

Comienza así a desarrollarse un **Derecho especial para las Indias**, constituido por un conjunto de disposiciones sueltas, que regulan los problemas de diferente manera que las leyes de Castilla, aunque con base en aquéllas. Nace un derecho nuevo, con base en el derecho y tradición castellanos y espíritu medieval, que va a tratar de regular la vida de una sociedad en la que conviven situaciones y estadíos de evolución que van desde la prehistoria hasta el Renacimiento.

Ante la imposibilidad de correr con los gastos de la ardua tarea de descubrir y poblar las nuevas tierras, la Corona, sin renunciar a la dirección y control, empieza a conceder licencias para ello a cuantos particulares quieran hacerlo ofreciendo garantías, y comienza a funcionar así un nuevo sistema: el de las **capitulaciones**, especie de contratos entre la Corona y el particular, que incorpora a la tarea colonizadora la iniciativa privada.⁸

Por otra parte, para encauzar y fiscalizar el tráfico de viajes, pasajeros y mercancías que va en aumento, en 1503 se crea en Sevilla la **Casa de la Contratación** a la que se dota de las correspondientes **ordenanzas** en 1503 y 1510⁹. La Corona deja de mandar gentes a las Indias, pero fomenta que los particulares lo hagan,

⁸ En el Archivo General de Indias se conservan la mayoría de las Capitulaciones, tanto en los Libros Registros Cedulares de la Casa de la Contratación, como en los de las correspondientes Audiencias. Algunas de ellas están publicadas en la Colección de Documentos Inéditos... de Indias. Madrid, 1874 - 75. N. XXII y XXIII. Véase PARES. También, DIEGO FERNANDEZ-SOTELO, Rafael: Las Capitulaciones Colombinas. Colegio de Michoacán, México, 1989.

⁹ Además de las Ordenanzas fundacionales de la Casa de la Contratación, promulgadas por Real Provisión dada en Alcalá de Henares el 20 de Enero de 1503, hay otras de 1510, con unas Instrucciones de 1511, pero sobre todo son fundamentales las de 11 de Agosto de 1552, (de las que se hizo una nueva edición en 1647, que incluyen además todas las disposiciones dadas para la Casa hasta 1634), y otras de 25 de Septiembre de 1583. Véase el tomo VII de la Copulata de las leyes de Indias, el tomo III del Cedulario de Diego de Encinas y el Libro IX de la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias de 1680.

bajo el control supremo de la Casa a la que se dota de oficiales reales y jurisdicción propia; así comienzan a poblarse las islas de Cuba, Puerto Rico, y el Darién en Tierra Firme.

Paralelamente, se pone término al mal gobierno de Colón en la Isla Española, que tantos desórdenes había causado, con el nombramiento de un gobernador y el establecimiento de la primera Audiencia indiana en aquella isla en 1511. En años sucesivos, conforme se van poblando las islas y tierra firme, se establecen provincias y se nombran gobernadores para ellas, dependientes ya de la Corona y no de Colón, que en defensa de sus derechos inicia con la Corona la larga serie de reclamaciones judiciales que conocemos como Pleitos Colombinos¹⁰.

Por último, para la evangelización de los naturales y atraerlos a la fe católica, se establecen en las islas las Órdenes Religiosas, dominicos y franciscanos en principio, que crean las primeras iglesias, y se logra del Papa en 1504 la erección de tres obispados para las islas, el establecimiento de parroquias, y la concesión a los Reyes de España del **Real Patronato** sobre las iglesias de Indias.¹¹

Quedan así echados los cimientos de lo que va a ser la organización política, judicial, administrativa y eclesiástica del Nuevo Mundo.

⁴AGI, PATRONATO. Véase PARES. También FERNANDEZ DURO, Cesáreo. Primera edición completa de los documentos y testimonios de los Pleitos Colombinos. (1508-1563). En *Colección de documentos inéditos relativos al descubrimiento, conquista y organización de las antiguas posesiones españolas de Ultramar*, Segunda serie, tomo 7. Real Academia de la Historia. Madrid, 1892. VILLAPALOS, Gustavo: La naturaleza procesal de los Pleitos Colombinos. En Internet.

¹¹HERA, Alberto de la: "El Regio Patronato Indiano y la planificación de la labor evangelizadora por Fernando el Católico". En *Actas del Congreso de Historia del Descubrimiento*. (1492-1556). Tomo IV, páginas 501-524. Vid. también: EGAÑA, Antonio de: El Regio Patronato Hispano - Indiano. Su funcionamiento en el siglo XVI. Publicado en Estudios de Deusto, vol. VI, nº 11, enero-junio de 1958. Bilbao, 1958.

El problema del indio:

Cuando se produce el descubrimiento de las islas, Colón va tomando posesión de ellas en nombre de la Corona, sin reconocer a sus habitantes personalidad jurídica alguna, aunque con el fin de atraérselos, les conserva su libertad. Pero los indios de La Española comienzan a rechazar pronto el trato con los españoles, se niegan a trabajar para ellos, y huyen refugiándose en el interior de la isla.

Colón se ve obligado a organizar expediciones de búsqueda para que vuelvan a sus poblados y presten sus servicios a los españoles, y como castigo, convierte en esclavos a varios centenares de ellos y los envía a España para que sean vendidos en mercados, y obtener algún beneficio de su empresa descubridora.

En base a la donación pontificia, la Corona asume la pertenencia de las Indias, y el ejercicio de su derecho a establecerse en ellas, sometiendo a los indios a su autoridad política, sin que se tenga en cuenta su voluntad, y aunque para ello haya que ejercer la violencia. La ocupación se identifica con la conquista y el uso de la fuerza con la guerra. Pero los Reyes no quieren que sus nuevos vasallos sean esclavos, y en sus leyes se afirma y proclama la libertad personal de los indios, si bien para asegurar su colaboración con los españoles, se asigna a cada poblador un número determinado de aquellos, para que colaboren en las tareas agrícolas o mineras. Nace así una nueva institución: **el repartimiento de indios**.

Sin embargo, como una cosa es la ley, y otra muy distinta es su aplicación, muchos de aquellos españoles tratan a los indios que les han repartido como verdaderos esclavos, lo que acaba moviendo a compasión a los frailes encargados de adoctrinarlos. Así las cosas, el 14 de Diciembre de 1511, tercer domingo de Adviento, aprovechando la lectura del

Evangelio del día, que incita a la penitencia, el padre dominico Fray Antonio de Montesinos, se proclama a sí mismo como "la voz que clama en el desierto de esta isla", y comienza a acusar a los españoles de los malos tratos que están dando a los indios. Se produce un gran revuelo entre los asistentes a la misa, que no hace sino crecer cuando en domingos sucesivos los frailes insisten sobre el tema en sus sermones. Los españoles de la isla, encabezados por el gobernador Don Diego Colón, empiezan a elevar sus memoriales de protesta al rey Fernando el Católico, dando cuenta de lo sucedido. Por su parte, los frailes, continúan con sus predicaciones y asumen la defensa de los indios.

En España, Fernando el Católico recibe preocupado las noticias y las quejas de uno y otro lado y reúne en Burgos, en 1512, a una Junta formada por los teólogos dominicos y juristas de gran prestigio en el reino, que va a analizar el tema a fondo. Se celebran más de veinte reuniones, sin que en principio se llegue a ningún acuerdo. Acuden también a la junta el propio Montesinos y una representación de los vecinos españoles de la isla.

En estas acaloradas sesiones se va revisando no solo el comportamiento de los españoles para con los indios, sino también la legitimidad del poder sobre ellos. Así, según los principios jurídicos y teológicos vigentes, se considera indiscutible el derecho de la Corona sobre las Indias, por el hecho del descubrimiento y la concesión pontificia, pero, por primera vez se considera también legítima la resistencia de los indios a someterse a los españoles, por desconocer éstos la autoridad del papa sobre todos los príncipes cristianos. La Junta entiende que los indios tienen que ser informados de esta autoridad papal, y de que, en virtud de ella el Papa ha transmitido a los reyes de España su poder sobre las Indias, y redactan un documento que debe ser leído a los indios para que éstos se den por enterados: el documento que ha de leerse a los indios se conocerá con el nombre de

Requerimiento.¹² Si una vez que les sea leído este documento siguen resistiendo, esta resistencia contra la autoridad legítima se considerará dolosa, y se les puede dominar justamente por la guerra.

Además de esto, la Junta considera también la incapacidad de los indios para vivir civilizadamente como los españoles, y la necesidad de mano de obra que tienen éstos para atender a las faenas agrícolas y al laboreo de las minas. Por ello convierte los antiguos repartimientos en **Encomiendas**, nueva institución según la cual, cada español recibe un número de indios y se beneficia de su trabajo, pero ha de cuidar de ellos, mantenerlos, instruirlos en el trabajo y en la fe católica. Para el buen funcionamiento de la institución, se regula minuciosamente todo lo relativo a las horas de trabajo, jornales, comidas, y descanso de los indios.¹³

El resultado final de la Junta de Burgos de 1512 fueron treinta y cinco leyes promulgadas por Fernando el Católico el 21 de Diciembre de 1512, comunicadas a las Indias en 23 de Enero de 1513, cuyas resoluciones vinieron a consolidar, más que a cambiar el sistema jurídico político establecido por la Corona en 1499. Pero, si bien no introdujeron una gran reforma, si comenzaron a destapar los problemas de gobierno y convivencia entre los españoles y

¹² LEMISTRE, Annie: "Les origines du Requerimiento". En *Melanges de la Casa de Velázquez*. Tome VI (1970). Editions de E. De Bocard. Paris, 1970. El texto del Requerimiento se encuentra en algunos de los Registro-Cedularios conservados en el Archivo General de Indias, como en PANAMA, 233, L.1, fols. 49rº-50rº, donde se copia el que se leyó a los indios de Tierra Firme en 1513. También en el mismo legajo, Libro 2, fols. 219vº-221vº., se encuentra el que ha de hacer Juan de Ampíes. Vid. también el Cedralario Indiano de Diego de Encinas, de 1596, en la edición de Madrid, 1945-46, tomo IV, páginas 226 y siguientes, donde se incluye.

¹³ Para Fuentes de la Encomienda, vid.: *Copulata de la Leyes de Indias*, libro V. *Cedralario Indiano de Diego de Encinas* (1596), en la edición antes citada, tomos II y IV. Recopilación de las *Leyes de los Reinos de Indias* (1680), Libro VI, títulos 8, 9, 11 y 19. Para estudio a fondo de la institución, véase sobre todo la obra de ZAVALA, Silvio: *La encomienda indiana*. Madrid, 1935.

los indios, despertando las inquietudes del poder y de los juristas y teólogos.¹⁴

A partir de 1513, comienza una etapa de duro criticismo, en la que se ponen en tela de juicio todos los aspectos de la organización jurídica indiana, desde la legitimidad del poder de los reyes sobre las Indias, hasta la propia organización de aquellas provincias, pasando por la libertad de los indios, el sistema de encomiendas, los derechos de los españoles allí establecidos, etc. De estos debates van surgiendo nuevos puntos de vista que van a condicionar la elaboración de este Derecho especial para las Indias, así como también la aparición de nuevas instituciones de gobierno y asesoramiento para el monarca y poderes delegados.¹⁵

Un Consejo para las Indias.

Mientras se debate el sistema jurídico político establecido, la empresa descubridora y colonizadora avanza cada vez más, se van creando nuevos establecimientos, surgen nuevos pueblos y ciudades, y conviene organizarlos. Comienza la conquista del continente, primero en Tierra Firme, luego en Nueva España; se crea una **nueva Audiencia**, ya en el continente: la de México, a la que pronto seguirán otras más. Por otra parte, en la península continúa la larga serie de pleitos colombinos, que se prolongarán hasta 1563, con un acuerdo entre los descendientes

del Almirante y la Corona, renunciando aquéllos a gobernar en el nuevo mundo, con lo que la Corona se ve libre para proveer las gobernaciones con personal propio, con gobernadores de confianza. Para organizar a todas estas gobernaciones que son independientes entre sí, pero dependientes todas ellas de la Corona, y coordinar los asuntos de gobierno, se va crear poco después la figura del **virrey**, alter ego del monarca, y con todo su poder delegado.

Toda la organización y puesta en marcha de la vida indiana exige al monarca una constante dedicación y fiscalización, por lo que éste se rodea de juristas, teólogos y reúne comisiones y juntas para asesorarse de los asuntos que se le presentan, que son cada vez más y más complicados.

En el Consejo Real de Castilla se había formado una comisión que se ocupaba de los asuntos indianos, llegando a tener especial formación en ellos. Ya en 1504, Fernando el Católico nombra al Obispo, Don Juan Rodríguez de Fonseca, Consejero del de Castilla, para que, como delegado de la Corona, tuviera individual y personalmente el gobierno de las tierras recién descubiertas, ayudado por el secretario, Gaspar de Gricio, a quien sustituye, en 1508, Lope de Conchillos. En 1514 hay ya un sello real con el que se autentican los documentos indianos, en poder de Fonseca, y en 1515 Lope de Conchillos actúa además como registrador, en un registro de disposiciones propio para las Indias. El incremento de los asuntos del Nuevo Mundo y su misma complejidad hace que en 1514 se nombren a otros dos consejeros, Luís Zapata y Lorenzo Galíndez de Carvajal, que, unidos a Fonseca integrarían una **Junta de Indias**. El tratadista Antonio de León Pinelo dice que la Junta existía ya desde 1511. Desde 1518 es Secretario para las Indias Francisco de los Cobos, a quien sustituye en sus ausencias Juan de Samano. Esta Junta se va a

¹⁴ Las Leyes de Burgos de 1512 se encuentran asentadas en el Registro General del Sello del Archivo General de Simancas (Valladolid), correspondiente a la Chancillería de Castilla, pues entonces no existía aún el Consejo de Indias, ni, en consecuencia los Libros Registros Cedulares. Tienen forma de ordenanzas, están firmadas por D^a. Juana la Reina, y en su nombre por su padre, Fernando el Católico, y dirigidas a todas las autoridades de Santo Domingo y Puerto Rico, incluido el Almirante de las Indias, Don Diego Colón. También están incluidas parcialmente en la Historia de las Indias de Fray Bartolomé de las Casas.

¹⁵ Véase el estudio y edición de las Leyes de Burgos de 1512 y 13, de Don Antonio MUÑOZ OREJÓN: *Las Ordenanzas Reales para el buen regimiento y tratamiento de los Indios*. Separata del Tomo XIV del *Anuario de Estudios Americanos*. Sevilla, 1957. Aporta abundantes citas a las fuentes y bibliografía sobre estas leyes.

convertir en 1524 en **un Consejo especial para las Indias**, con independencia del de Castilla.¹⁶

REAL Y SUPREMO CONSEJO DE INDIAS, fue su nombre oficial, derivado de su función principal: asesorar al Monarca en todos los asuntos del Nuevo Mundo Hispánico, sin otra instancia superior¹⁷.

Según relata el tratadista indiano, Dr. Juan de Solórzano Pereira en su *Política Indiana* (1677),¹⁸ este Consejo nace el día 1 de Agosto de 1524, siendo su primer presidente Fray García de Loaisa, general de los dominicos, obispo de Osma y confesor de Carlos V, al que se unen como consejeros Luís Cabeza de Vaca, obispo de Canarias, los doctores Gonzalo Maldonado y Diego Beltrán y Pedro Mártir de Anglería. Es promotor fiscal el Licenciado Francisco de Prado, y secretario Francisco de los Cobos. El presidente gozaría de un sueldo de 200.000 maravedíes al año y los demás miembros de 100.000.

De su historia, como organismo supremo de consulta, podemos destacar que, ya en el siglo XVI sufre tres importantes visitas que ocasionan grandes reformas en su estructura y cometido. Es muy importante la de Ovando, que termina en 1571, que le dota de Ordenanzas, como más adelante veremos. Durante el reinado de los Borbones, en el siglo XVIII, viene a mermar sus amplias atribuciones la creación de las Secretarías del Despacho de Marina e

Indias (1714), de la que luego se desgaja la de Indias (1756). Con diversas reformas y vicisitudes, queda suprimido en 1809, se restablece en 1810, lo extinguen las Cortes de Cádiz en 1812, lo restaura Fernando VII en 1814, es nuevamente suprimido en el trienio constitucional, se restaura en 1828 y desaparece definitivamente en 1834.

En principio este Consejo se rige por las mismas ordenanzas que el Consejo de Castilla. La primera reforma le viene dada por las Leyes Nuevas de 1542, tras la visita que gira al mismo el Emperador Carlos V, para ver su funcionamiento, y que continúa y termina el Licenciado Figueroa, regente del reino en su ausencia.

Resultado de esta visita fue la reforma del Consejo en cuanto a su composición, y la de las instituciones de gobierno indianas, como se contiene en las Leyes Nuevas de 1542 y 43, que fueron el fruto principal de ella.¹⁹

La segunda visita al Consejo de Indias en este siglo la realiza Juan de Ovando, entre 1568 y 1570, siendo el primer fruto de ella las **Ordenanzas de Felipe II de 24 de Septiembre de 1571**, formadas por inspiración de Ovando, visitador primero y presidente del mismo después, que fueron las realmente constituyentes para este organismo. A ellas hay que acudir para conocer con exactitud la actuación y facultades del Consejo de Indias y las funciones de sus miembros y del personal burocrático y subalterno. Estas Ordenanzas se mantienen hasta la reforma de 1636, en tiempos de Felipe IV, que cae ya fuera de la época objeto de nuestro estudio.²⁰

¹⁶ MURO OREJON, Antonio: "Antecedentes del Consejo de Indias. La Junta de Indias". En *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXVII, Sevilla, 1970; RAMOS PEREZ, Demetrio: El problema de la fundación del Consejo de Indias. En *Anuario de Estudios Americanos*, tomo XXVI, Sevilla, 1969.

¹⁷ SHAFFER, Ernesto: "El Real y Supremo Consejo de Indias", t. I, *Historia y organización del Consejo y de la Casa de la Contratación de las Indias*. Imp. M. Carmona. Sevilla, 1935. T. II La labor del Consejo de Indias en la Administración Colonial. Sevilla, Escuela de Estudios Hispano-americanos, 1947. Nueva edición por Krauss Reprint, Nien-dlen, Liechtenstein, 1975; RAMOS PEREZ, Demetrio y otros: El Consejo de Indias en el Siglo XVI. Universidad de Valladolid, 1970.

¹⁸ SOLORZANO PEREIRA, Dr. Juan: *Política Indiana*. Madrid, 1647. Libro V, capítulos 15 al 17.

¹⁹ MURO OREJON, Antonio: *Ordenanzas del Consejo de Indias de 1542, incluidas en las Leyes Nuevas de 1542*. Incluye edición facsímil del documento original, conservado en el Archivo General de Indias, Sección PATRONATO, legajo 170, ramo 47. En *Anuario de Estudios Americanos*, Tomo II, Sevilla, 1945.

²⁰ MURO OREJON, Antonio: *Las Ordenanzas del Consejo de 1571, ediciones de 1585 y 1603*. Nueva edición facsimilar y estudio. En *Anuario de Estudios Americanos*, XIV. Sevilla,

Entre las **funciones del Consejo de Indias** como organismo colegiado o corporativo, que son muchas y diversas, nos interesan sobre todo, y en primer lugar las **legislativas**. El Consejo redactaba y proponía al Rey, mediante la oportuna **consulta** toda clase de disposiciones legales. Para ello se necesitaba el voto favorable de las dos terceras partes de los consejeros, haciéndose constar los votos disconformes, y el mismo procedimiento se usaba para la modificación o derogación de las normas o preceptos. Las consultas elevadas por el Consejo al Monarca quedaban en su archivo, en el que estaban también los libros registros de las disposiciones emanadas de ellas. Tanto las consultas como los libros registros, que en su mayor parte han llegado hasta nosotros, son de gran importancia para la historia de la legislación, como veremos.

Al Consejo le correspondió también llevar a cabo las **tareas recopiladoras** de las disposiciones indianas, cuya historia se recoge en la Real Provisión que encabeza la Recopilación de las Leyes de los Reinos de Indias de 1680. Lo mismo sucede con las **tareas de adicionar y comentar** y hacer un Nuevo Código de las leyes de Indias (1797), que transcurren durante el siglo XVIII. Mención especial merecen los **Autos Acordados** del Consejo de Indias, reunidos por Antonio de León Pinelo (1658), correspondientes a los siglos XVI y primera mitad del XVII, que son normas adoptadas por el propio Consejo para la resolución concreta de problemas menores, surgidos en la aplicación de las reales disposiciones, y que luego, al ser confirmados por el Monarca, pasaban a integrar la legislación general.

Las funciones **gubernativas** del Consejo eran las primordiales, y así se especifican en las Leyes Nuevas de 1542. Su jurisdicción era suprema sobre todos los territorios hispanos del Nuevo Mundo, y le competía todo lo concerniente al gobierno. Específicamente, pueden destacarse las **propuestas** al

Monarca, mediante consulta, de los **nombramientos** de virreyes, presidentes, gobernadores, presidente de la Casa de la Contratación, corregidores, alcaldes mayores y demás puestos de gobierno, administración de justicia y hacienda de las Indias orientales y occidentales, visitadores generales y designados para misiones especiales. Estas propuestas se hacían por el Consejo en pleno, y solo durante la presidencia de Ovando, por el Presidente. En virtud del Derecho de Patronato del monarca sobre la Iglesia del Nuevo Mundo, correspondía al Consejo proponer al rey los arzobispos, obispos, y prebendados mayores de las diócesis de América y Filipinas. Precisaban su licencia de aprobación y edición, previa censura, todos los libros e impresos sobre el Nuevo Mundo.

En el orden **judicial**, el Consejo era tribunal supremo de justicia, tanto en materia civil como criminal. Conocía en segunda suplicación de las sentencias falladas por las audiencias indianas, y en primera de los fallos del tribunal de la Casa de la Contratación y de los Consulados. Las **provisiones de justicia** se encabezaban con el nombre del rey, pero las firmaban solo el presidente y consejeros de Indias y llevaban el sello real. Conocía igualmente de los juicios de residencia de los virreyes, presidentes de las audiencias y gobernadores, de las visitas generales, y de los recursos de fuerza eclesiásticos. No le competían los pleitos sobre mayorazgos que siguieron reservados a las Reales Chancillería - Salas de Hijosdalgos - de Granada y Valladolid. En los pleitos de mayor cuantía, de 500 pesos en adelante, la sentencia definitiva precisaba los votos de tres consejeros, y en los de menor cuantía solo de dos.

En materia de **hacienda**, desde 1524, el Consejo de Indias tenía a su cargo toda la Real Hacienda del Nuevo Mundo, pero desde 1557, por la necesidad de unificar las finanzas, cesó en este cometido en favor del Consejo de Hacienda, volviendo a intervenir en estos asuntos en 1595, conjuntamente con el de Hacienda.

En el plano **militar**, eran de competencia del Consejo de Indias todos los asuntos relacionados con la guerra en el Nuevo Mundo. En 1597, ante la abundancia de ataques, cada vez más organizados, de corsarios y piratas, se crea dentro del Consejo la **Junta de Guerra de Indias**, integrada por el Presidente y cuatro consejeros de "capa y espada", y otros cuatro de guerra. Esta Junta no tuvo sus Ordenanzas propias hasta 1636, y se reunía habitualmente los martes y jueves. Primero el Consejo, y luego la Junta de Guerra, a partir de su creación, proponían en consulta al monarca la provisión de todos los altos cargos militares, abastecía de municiones de "boca y guerra" al ejército y planificaba y llevaba a cabo todas las obras de fortificaciones y defensas del continente americano e islas.

Consecuencia del ejercicio de sus funciones, el Consejo produjo gran cantidad de documentación de diversa índole, como después veremos al hablar de las Fuentes. Las Ordenanzas de Ovando de 1571 reglamentaron su Archivo, que se conserva hoy en su mayor parte en el Archivo General de Indias.

2.- Etapa de perfeccionamiento de las instituciones. (1542 - 1600).

La primera visita al Consejo:

Desde el año 1524 hasta el de 1542, la situación de las Indias había cambiado para el gobierno de España de manera ostensible. Se habían producido nuevos descubrimientos, conquistas y pacificaciones y nuevas poblaciones, en las que la iniciativa privada había llevado las riendas, según acuerdos firmados con la Corona, en forma de Capitulaciones. Sobre los nuevos territorios descubiertos y poblados, se habían ido implantando las instituciones de gobierno indianas, como se había hecho anteriormente en las islas antillanas y en Nueva España y Tierra Firme.

La situación de los indios había empeorado, sin embargo, de forma alarmante, y ello, no solo en el aspecto social, en el que quedaban subordinados a los españoles, sino incluso en el aspecto físico, pues habían empezado a ser víctimas de las enfermedades europeas, ante las cuales ellos no eran inmunes. Guerras, malos tratos, enfermedades, etc., estaban diezmando considerablemente la población indígena y los territorios se iban despoblando. En medio de aquella tragedia, se alza en defensa de aquellos vasallos la voz del Padre Fray Bartolomé de las Casas, que pone de manifiesto los abusos de los encomenderos españoles sobre los indios, y llega hasta la Corona pidiendo remedio para tantos males.

Por otra parte, los españoles tampoco viven en paz, sino que se consumen entre ellos en auténticas guerras civiles en los territorios conquistados, como es el caso de Pizarro y Almagro en Perú, y de los herederos de Hernán Cortés con los descendientes de otros conquistadores y el gobierno establecido por la Corona, en México.

El Consejo de Indias, en España, no desconoce estas situaciones, pero es voz populi que los consejeros están divididos entre partidarios de uno y otro bando, de los que reciben dádivas, cuando no participan de las propias ganancias de los conquistadores, que no son imparciales en la administración de justicia, que colocan en los mejores cargos a sus parientes y amigos, y que no cumplen con honestidad las funciones inherentes a dichos cargos. La situación se ve agravada, además, por la continuada ausencia del Emperador Carlos V, que se encuentra en Europa atendiendo a las guerras en el continente y otros problemas que le proporcionan sus posesiones europeas.

En 1542, el Emperador, estante en España, visita el Consejo de Indias para observar su funcionamiento y comprobar personalmente si son ciertas las habladurías que corren, según se expone en el prólogo de las Ordenanzas de 1542. Llamado nuevamente a

Europa, no puede terminar por si mismo la visita, y la encarga al regente del reino, el Licenciado Figueroa.

Como resultado de la misma, se reforma el Consejo en cuanto a su composición y las instituciones de gobierno indianas en todo lo referente a su funcionamiento. Dos de sus consejeros, el Doctor Beltrán y Don Juan Suárez de Carvajal, Obispo de Lugo, fueron castigados con la pérdida de sus cargos, y penas pecuniarias y de destierro. En cuanto a la reforma de las instituciones, están contenidas en las **Leyes Nuevas de 1542 y 1543**.²¹

Las primeras están firmadas por el Emperador, y son cuarenta y dos. Las segundas, son seis, y están firmadas ya por su hijo Felipe II, Príncipe.²² Unas y otras, tuvieron desde el primer momento carácter de leyes.

Las leyes de 1542 afectaron en primer lugar al Consejo, y nueve capítulos de estas leyes fueron las **primeras ordenanzas propias** que tuvo este organismo, pues se regía desde su fundación por las Ordenanzas del de Castilla. En realidad solo afectan a algunas funciones y son de contenido limitado: horarios y días de trabajo, cuantía y fallos de los pleitos, imparcialidad de los consejeros, independencia de otros órganos judiciales, prohibición de recomendaciones, primordial atención a los asuntos de Indias, atribuciones sobre los juicios de residencia de los

virreyes, presidentes y oidores, gobernadores, etc., régimen de visitas a las provincias indianas, y atención a los indios por parte del promotor-fiscal.

El capítulo diez de la misma Ley crea el virreinato de Perú, y se reglamentan todas las funciones del virrey, que es al mismo tiempo presidente de la Audiencia de Lima, que también se crea ahora, al tiempo que se suprime la de Panamá; se confiere al virrey la facultad de otorgar corregimientos, al tiempo que se le prohíbe tener y dar encomiendas y hacer y autorizar nuevos descubrimientos.

También regulan estas Leyes las Audiencias indianas, con lo que los capítulos dedicados a ellas constituyen nuevas **Ordenanzas audienciales**. Se crea además otra audiencia: la de Los Confines, entre Guatemala y Nicaragua, y se reordenan todas las existentes, incluidas, las de Santo Domingo y México, especificando todas sus funciones y señalando como derecho supletorio el de las Chancillerías de Granada y Valladolid. Además se establecen las funciones e incompatibilidades de gobernadores, corregidores, oficiales de la Real Hacienda, etc.

En cuanto a los descubrimientos y nuevas poblaciones que en adelante se hagan, se exige la **toma de posesión en nombre de los monarcas hispanos**, que se reflejará en acta notarial, y se enviará **memoria** de la tierra y sus habitantes, para que se conozcan las tierras y los vasallos. Siempre acompañarán los religiosos, que serán protectores de los indios, cuya esclavitud se prohíbe y se establece el uso de intérpretes para que la penetración sea pacífica. Se ha querido ver en esta memoria exigida a los descubridores, el **antecedente** del reglamento ovandino que se formó para las Relaciones Geográficas de Indias.

Siendo los **indios** considerados en todos los apartados de las Leyes Nuevas, y objetivo principal de las mismas su conservación, aumento, instrucción en la fe católica y buen trato, como personas libres, se les recomiendan al Consejo de Indias, reales audiencias

²¹ Véase la obra citada del Dr. Don Antonio Muro Orejón, en nota anterior, y fuentes en el Archivo General de Indias: PATRONATO, 170, R. 47 (original) y copia en Registro Cedula: INDIFERENTE GENERAL, 423, L. 20, fs. 606 vº a 615 vº, (1542) y 630 a 664 vº, (1543).

²² El Príncipe estaba al tanto de todos los problemas de América, tanto de los de los indios, como de la conducta de los españoles. En 1543 se entrevistó personalmente con Fray Bartolomé de Las Casas en Barcelona, y luego en Valladolid, donde las Leyes fueron confirmadas en Junio. En esos meses Las Casas había tratado de convencer a Felipe de que "mandase a pregonar por todo este reino (Andaluzia) que todos los indios que en él hay, fuesen libres". Este mandato se observa en la primera cláusula de la capitulación firmada con Orellana, descubridor del Amazonas, en 1543, de lo que se deduce su rápida aplicación en Indias. Vid. KAMEN, Henry: *Felipe de España*, C. 2, Google Books, 1998.

y a todas las autoridades del Nuevo Mundo. Se prohíbe la esclavitud de los indios y los trabajos personales, como transporte, pesquerías de perlas, tapias y naborías, reformando especialmente el sistema de las encomiendas, sustituyendo la de trabajo por la de tributo, y prohibiendo nuevas concesiones de encomiendas. La tasa de estos tributos corresponde a las audiencias.

La aplicación de las Leyes Nuevas provocó la oposición violenta de los poseedores de encomiendas y hubo tumultos en Perú y México, exigiendo su derogación, al sentirse gravemente perjudicados. Como consecuencia, se dictaron nuevas normas sobre su aplicación, ordenando que los pleitos sobre encomiendas se vieran ante la audiencia, y se remitieran los autos al Consejo, se revocó la prohibición a las autoridades de conceder encomiendas nuevas, y la que ordenaba la extinción de las encomiendas a la muerte del titular.²³

Las reformas del Consejo de Indias y de las instituciones de gobierno indianas, así como la de la encomienda en lo tocante al trabajo de los indios, bastan por si solas para definir ya esta etapa como de **perfeccionamiento**, al tiempo que constituyen la gran reforma carolina en Indias.

La segunda visita al Consejo:

Hemos visto anteriormente que la aplicación de las Leyes Nuevas de 1542 y 43 había ocasionado serios problemas en Indias, sobre todo en lo relativo al tema de las encomiendas, que el propio Emperador había tratado de solucionar con las **Leyes de Malinas de 1545**²⁴. El tema no solo no se solucionó, sino que se

fue enconando cada vez más, hasta el punto de que en Nueva España se reprimió de forma sangrienta la llamada conspiración de Martín Cortés y los encomenderos, y en cuanto a Perú hubo que enviar al consejero de Indias, Don Lope García de Castro, para poner coto a los desmanes durante el mandato del virrey Conde de Nieva (1561-1564). Además de los encomenderos, las órdenes religiosas también mostraban su descontento por la pérdida de sus privilegios de exclusividad en la enseñanza del evangelio, y el propio pontificado empezaba a tomar cartas en el asunto.

El Presidente del Consejo de Castilla, Diego de Espinosa, Obispo de Sigüenza, muy influyente en la Corte, pidió información de lo que estaba pasando a un clérigo amigo suyo, Luís Sánchez, secretario del Obispo de Popayán don Juan del Valle, que envió al Consejo un **"Memorial sobre la despoblación y destrucción de las Indias"**, en Agosto de 1566, en el que acusaba de todos los males a los españoles y al sistema de gobierno establecido²⁵. Este y otros memoriales sobre el mismo tema son, sin duda eco de la obra de Fray Bartolomé de Las Casas.²⁶

Felipe II, fue informado del Memorial de Sánchez por el Obispo Espinosa, quien, además, hacía recaer todas las culpas en la negligencia e incapacidad del Consejo de Indias para resolver con acierto la situación. El Príncipe, aparte de convocar una Junta en la que estuviera presente Luís Sánchez, decidió intervenir el Consejo, y nombró para una nueva visita, sin duda a propuesta del mismo obispo, a Juan de Ovando.

²⁵ ALONSO DE LA VERACRUZ, Fray: *De iusto bello contra indos*. Edición crítica bilingüe por Carlos Baciero y otros. CSIC, *Corpus Hispaniorum de Pace*, segunda serie. Madrid, 1997.

²⁶ LAS CASAS, Fray Bartolomé de : *Brevísima Historia de la destrucción de las Indias*. Edición y estudio de Consuelo Varela. Editorial Castalia. Madrid, 1999; PEREZ FERNÁNDEZ, Isacio: *Fray Bartolomé de las Casas: Brevísima relación de su vida, diseño de su personalidad, síntesis de su doctrina*, editorial San Esteban, Salamanca, 1984.

²³ Son tres reales provisiones firmadas por el Emperador en Malinas, en 20 de Octubre de 1545. Las dos primeras son relativas a las encomiendas, pleitos sobre ellas, concesión, etc. La tercera, a la cuantía de los pleitos.

²⁴ CADENAS Y VICENT, Vicente de: *Carlos I de Castilla, Señor de las Indias*. Ediciones Hidalguía, Madrid, 1988.

La figura de Ovando y su labor al frente del Consejo de Indias.

Juan de Ovando nació en Cáceres en fecha que se desconoce.²⁷ Estudió Derecho en la Universidad de Salamanca, siendo colegial del Colegio de San Bartolomé, y se graduó en Civil y Canónico. En principio, fue profesor de Código en la misma Universidad, y luego, desde 1559, canónigo de la catedral de Sevilla, desde cuyo puesto combatió el Iluminismo, que afectaba a parte del clero y feligreses de la ciudad. Fue luego Regente de la Audiencia de Grados de esta misma ciudad, y en 1564, nombrado visitador de la Universidad de Alcalá de Henares, que reformó con gran acierto. Sin duda, esta experiencia y las recomendaciones del obispo de Sigüenza, le valieron para ser designado por Felipe II visitador del Consejo de Indias.²⁸

Cuando Ovando llegó al Consejo, no se dedicó mucho a ver los problemas personales, ni las responsabilidades que en todo aquello hubieran podido tener los consejeros, sino que, con más amplias miras, se ocupó primero a tratar dos cuestiones de fondo: la primera, la falta de información que el Consejo tenía de las Indias y de los asuntos de su gobernación; y, la segunda, que ni en el Consejo, ni en las Indias, se tenía noticia de las leyes y ordenanzas por las que se regían aquellos estados.²⁹

En cuanto a la **primera cuestión**, "en el Consejo no se tiene, ni puede tener noticia de las cosas de las Indias, sobre que puede y debe caer la gober-

nación...", comenzó a cursar órdenes a las autoridades indianas y a los funcionarios de las instituciones de gobierno para que informaran minuciosamente sobre la geografía, historia y población de cada una de las regiones³⁰. Fruto de esa encuesta fueron las Relaciones Geográficas de Indias, que en 1881 publicó Don Marcos Jiménez de la Espada.³¹

Con posterioridad, cuando estaba elaborando el Código con el que pretendía que las provincias de Ultramar tuvieran un cuerpo orgánico de legislación, dedicó el título IV del Libro II a las Descripciones, que publicó en forma de dos ordenanzas:

La primera ordenanza, sancionada en San Lorenzo el 3 de Julio de 1573, se ocupa de las **descripciones**: "Ynstrucción para hacer las Descripciones". Consta de 135 capítulos, minuciosamente redactados lo que da idea del interés que se ponía en el conocimiento de aquellas tierras. No se llegó a imprimir. Se conserva en copia manuscrita en el Cedulaario General de Indias, número 29, folios 5 vº. a 66 vº.³² Tampoco figura en la Copulata de las Leyes de Indias, ni en la posterior Recopilación de 1680, por lo que parece que esta Instrucción no se tuvo en cuenta al formar aquella.

La segunda, sancionada el 13 de Julio de 1573 en El Bosque de Segovia, regula los **descubrimientos, poblaciones y pacificaciones**,³³ y va refrendada en primer lugar por el propio Ovando, Presidente ya del

²⁷Véase biografía sucinta y estudio de su ideología en : ZORRAQUIN BECU, Ricardo: *Recopilación de las leyes de los Reinos de Las Indias. Estudios Histórico - Jurídicos*. Páginas 46 y siguientes. Editorial Porrúa. México, 1987.

²⁸ MANZANO y MANZANO, Juan: "La visita de Ovando al Consejo de Indias y el código ovandino". En: *El Consejo de Indias en el siglo XVI*, Universidad de Valladolid, 1970. También del mismo autor, *Historia de las recopilaciones de Indias*, tomo I. Madrid, 1950.

²⁹ JIMENEZ DE LA ESPADA, Marcos: "Relación del estado en que tiene el licenciado Ovando la visita del Consejo de Indias". En *El Código Ovandino*. Madrid, 1881.

³⁰ De este primer trabajo hay constancia pues, en 1570 los oficiales reales de Panamá, contestaban en carta dirigida al Consejo, "en razón de lo contenido en la Relación y Memoria que el Ilustre Señor Licenciado Juan de Ovando nos envió tocante a la visita que Su Merced hace al Consejo", que constaba de 37 capítulos. En JIMENEZ DE LA ESPADA, Marcos: *Relaciones geográficas de Indias*. Madrid, 1881.

³¹ Tema de la Lección Magistral que en el Congreso Felipe II y el oficio de rey. La fragua de un Imperio, imparte Dª. Magdalena Canellas Anoz, Directora del Archivo General de Indias de Sevilla. Zacatecas-Guadalajara, 1998.

³² Archivo General de Indias, Sección V - Gobierno, INDIFERENTE GENERAL, 427, Libro 29, idéntica foliación.

³³ Se sustituye por vez primera la palabra **conquista** por la de **pacificación**.

Consejo de Indias. Se ocupan de la forma de organizar los nuevos descubrimientos tanto por mar, como por tierra, relaciones con los indígenas, fundación de ciudades, obligaciones y privilegios de los conquistadores y pobladores, etc. Se conserva en copia manuscrita en el mismo Cedulaario General de Indias, número 29, folios 67 r^o- 93 v^o.³⁴

En cuanto a la **segunda cuestión** de importancia planteada, la del desconocimiento que el Consejo y las propias Indias tenían de las leyes y ordenanzas por que habían de regirse, no se podía culpar del todo al Consejo, puesto que las tareas burocráticas habían absorbido de tal forma al personal, que se habían descuidado tareas más elevadas. Ovando se dedicó en cuerpo y alma a esta tarea, y en 1568 ya la tenía programada.

Además, encontró preparados los antecedentes, pues Juan López de Velasco, el que luego sería nombrado por el mismo, Cronista Mayor y Cosmógrafo del reino, ya tenía reunidos, desde 1562 y 63, los antecedentes que permitirían formar una recopilación para Indias como la que se estaba haciendo en Castilla. Para entonces se habían revisado todos los Libros - registros del Consejo (unos doscientos), y se habían extractado las disposiciones contenidas en ellos. En 1568 intervino Ovando, y aprovechando la tarea de López de Velasco, y con su colaboración, trazó el plan para ordenar todo aquel material, dejándolo reducido a siete libros, con sus títulos y materias. Se indicaron sus leyes de procedencia, fecha, ubicación y origen.³⁵ Este ordenamiento se

conoce hoy como la **Copulata de las Leyes de Indias**, y fue concluido en 1568.³⁶

Esta fue la tarea más urgente, pero una vez finalizada, Ovando concibió la idea de dar forma de leyes a aquellos sumarios extractados por López de Velasco, para hacer una Recopilación como la de Castilla de 1567. Así lo propuso y se dispuso en la Junta Magna, que se reunió a mediados de 1568. Pero después de la Junta, Ovando cambió el plan, redactando un nuevo Código, a imagen de las Siete Partidas, ordenamiento del rey Alfonso X El Sabio. Se alejaba así del modelo de la Recopilación castellana, ordenada y sistemática, en favor de un conjunto orgánico y estructurado con unidad de criterio y redacción.

El propio Ovando redactó completamente el Libro I, "De la gobernación espiritual", y varios títulos de los libros II y III. Este libro I, y las Ordenanzas del Consejo de Indias, que formaban parte del II, fueron aprobados por el Consejo a mediados de 1571, y presentados al Rey Felipe II, que el 24 de Septiembre sancionaba el título del Consejo de Indias, que se publicaba junto con otros decretos sobre el Consejo que el propio Ovando había presentado directamente al rey. Del Libro I solo se publicó el título del "Derecho de Patronazgo", sancionado en 1 de Junio de 1574.³⁷

En este título del "**Derecho de Patronazgo**", puede observarse por vez primera la teoría del regio vicariato indiano, de la que Ovando fue el precursor, y según la cual, el Real Patronato era a la vez un **beneficio laico y eclesiástico**: laico, porque derivaba de la acción exclusiva de los reyes (descubrimiento,

³⁴ En el Archivo General de Indias signatura actual, Sección V - Gobierno, INDIFERENTE GENERAL, 427. Han sido publicadas varias veces: En Cedulaario de Diego de Encinas, tomo IV, 1596. Edición del Instituto de Cultura Hispánica, con prólogo de Don Alfonso GARCIA GALLO, 1965. Edición facsímil, con estudio y notas de Don Antonio MUÑOZ OREJÓN, en *Anuario de Estudios Americanos*, XXIV, 1967. Ver también SANCHEZ BELLA, Ismael, Las Ordenanzas de nuevos descubrimientos, poblaciones y pacificaciones de 1573, en *IV Congreso Internacional de Historia de América, tomo II*, Buenos Aires, 1982, etc.

³⁵ Vid: MANZANO y MANZANO, Juan: "Historia de las

Recopilaciones de Indias", T. I. Madrid, 1950.

³⁶ Vid.: MANZANO, obra citada. PEÑA Y CAMARA, José de la: La Copulata de las Leyes de Indias y las Ordenanzas Ovandinas. Revista de Indias, N. 6, Madrid, 1941.

³⁷ El Libro I del proyecto ovandino, fué publicado por primera vez por Víctor M. Maurtua, en Antecedentes de la Recopilación de Indias, Madrid, 1906. El original se encuentra en la Biblioteca nacional de Madrid, manuscrito 2935, aprobado por Felipe II, y con las rúbricas de Ovando y los consejeros.

conquista, evangelización de aquellas tierras); eclesiástico, por el derecho que les había otorgado la Santa Sede, en base a aquellos hechos, y en virtud del mandato divino delegado en el pontífice. Quedaba también claramente expresada la idea ovandina de los "justos títulos", en un momento en el que el propio pontificado estaba cuestionando los excesivos derechos sobre las Indias de los monarcas españoles.³⁸

En cuanto a las **Ordenanzas del Consejo de Indias**,³⁹ fueron como queda dicho, el primero de los proyectos de Ovando sancionados por el Rey Felipe II en 24 de Septiembre de 1571, para dar cuerpo a la legislación por que se había de regir el supremo organismo. En la promulgación se dice que el rey ha mandado recopilar las leyes y provisiones sancionadas para las Indias, quitando las que ya no conviene guardarse..., etc., y que mientras se forma esa recopilación se ha resuelto poner en vigor las ordenanzas para esta institución. Hasta entonces, el Consejo se regía por analogía por las Ordenanzas del de Castilla, y como disposiciones especiales, por las nueve reglas incluidas en las Leyes Nuevas de 1542.

Sin duda, Ovando partió de aquellas ordenanzas y de las leyes Nuevas, pero estructuró una extensa y minuciosa reglamentación en 122 capítulos, que comprende desde las tareas fundamentales del Consejo, hasta las obligaciones de consejeros, secretarios, relatores, oficiales, escribanos...etc., incluyendo un cargo nuevo: el de Cronista mayor y cosmógrafo, que se crea en ese momento, para su principal colaborador: Juan López de Velasco. Pero su principal empeño estuvo siempre puesto en mejorar la eficacia de tan alto organismo, y corregir sus defectos anteriores.

³⁸ Vid.: GARCIA GALLO, Alfonso: La solución al problema de los justos títulos. En Manual de Historia del Derecho Español. Madrid, 1959.

³⁹ Véase la edición facsímil de las de 1585, publicadas por Don Antonio MURO OREJON, el tomo XIV del *Anuario de Estudios Americanos*. Sevilla, 1957.

Finalmente, como premio a su labor y muestra de la confianza en el depositada, Felipe II le nombró presidente del Consejo de Indias, dando por terminadas sus tareas de visitador. Asumió su nuevo cargo el 29 de agosto de 1571, y estuvo en él hasta su muerte, ocurrida en 8 de Septiembre de 1575.

Hemos visto hasta aquí, lo que supuso el reinado de Felipe II, y sobre todo la influencia de la figura de Juan de Ovando, en la **consolidación definitiva de un derecho especial para las Indias, el Derecho Indiano**, distinto del de Castilla, y en el perfeccionamiento de las instituciones de gobierno indianas, que lo ejercen y complementan. La muerte prematura de Ovando y el peso de tan alto cargo, no le permitieron terminar su proyecto de Recopilación, que de haberse llevado a cabo, las Indias hispanas hubieran tenido un ordenamiento jurídico completo y equiparable a la gran obra de las Siete Partidas que el Rey Alfonso El Sabio legó a Castilla. La parte de la obra que quedó concluida es un auténtico monumento jurídico, difícil de superar, y de un alto valor científico.

Hubo todavía en el reinado de Felipe II, otra visita al Consejo de Indias, en 1585. La inició el oidor Don Francisco de Villafañe, y la concluyó Don Pedro Moya de Contreras, que había sido Arzobispo, visitador y virrey interino de México. Esta visita no modificó en nada el funcionamiento del Consejo, ni tocó la estructura que le había dado Ovando en sus Ordenanzas.

Tratamos de ver, a continuación, cómo podemos adentrarnos en la documentación emanada del Consejo de Indias, para estudiar en sus fuentes el Derecho Indiano en esta época del reinado de Felipe II, incluyendo al final, un pequeño apéndice de las tareas recopiladoras del siglo XVI, con referencias a las principales ediciones.

Guía de Fuentes para el estudio del Derecho Indiano:

El archivo del Consejo:

Cuando se crea el Consejo de Indias, en 1524, se nombra un Secretario, y así funciona hasta 1596, en que, al suprimirse la escribanía de gobernación se nombra a un segundo. Hubo una propuesta, que no fue atendida, para que uno de ellos corriera con los asuntos de gobernación, y otro con los de justicia. El reparto se hizo encargándose uno de ellos de la negociación de la Nueva España, y el otro de la de Perú. Cuando el asunto era indiferente, lo tramitaba también este último. Al secretario o secretarios competían el conocimiento y extracto de los negocios de estado, gobierno, guerra, hacienda, gracia y justicia, tanto eclesiásticos como civiles, y estaban a su cargo los libros-registros cedularios del Consejo.

Los Secretarios estaban ayudados por los escribanos, que se crean por las Ordenanzas de 1571, tras la visita de Ovando. Eran dos, uno encargado de gobernación y otro de justicia. El primero fue suprimido en 1596, nombrándose un segundo secretario del Consejo, como hemos dicho. Competía al escribano de gobernación tomar nota de todos los asuntos de gobierno, merced y gracia; hacer los despachos (reales cédulas, provisiones, etc.), que firmados (provisiones) o señalados (cédulas), por los consejeros se enviaban al rey para su aprobación y firma. También asentaban las disposiciones en los libros registros cedularios, divididos por provincias indianas, sacaban en relación las peticiones y cartas, anotando a su pie el decreto de respuesta, y a su cargo quedaba el archivo documental, clasificado en una serie de legajos hasta que se enviaban al Archivo de Simancas. Al escribano de justicia le competían los pleitos y procesos criminales. Ambos cobraban por arancel.

El **Archivo del Consejo** se reglamenta también en las **Ordenanzas de Ovando de 1571**, en las que se establecen la custodia y conservación de libros y do-

cumentos. En él habría un libro donde se asentarían las bulas y breves pontificios, copiada íntegras, pues los originales se conservarían en el Archivo de Simancas. También se custodiaría allí un ejemplar de las Ordenanzas, rubricado por los consejeros y sellado, así como sendos ejemplares de los textos legales indianos. Con el aumento de la burocracia en el Consejo, y la multiplicación de asuntos, se fueron haciendo diversas clasificaciones de los fondos documentales indianos, dividiéndolos por materias, con sus índices respectivos.

Remisión de los fondos al Archivo General de Simancas:

En un principio, el Consejo tiene su archivo en casa, pero cuando los fondos van aumentando, decide enviar parte de ellos al recién creado archivo de la Corona, sito en el castillo de Simancas, que se había fundado por real cédula de 30 de Junio de 1544. Esto ocurre, sobre todo, a partir de la promulgación de las Leyes Nuevas, (1542-44), cuando se dispone que, "*todas las escrituras tocantes al Estado y Corona de las Indias, se recojan y lleven a la dicha fortaleza de Simancas, y allí se pongan en dicho archivo en el cajón y parte que para ello se señalare*", debiendo tener una llave de dicho cajón el secretario del Consejo, Juan de Samano.

Pero este mandato no se cumplió, y fue preciso que pasaran más de veinte años, para que, Juan de Ovando, durante su visita al Consejo, en 1567, reiterara las órdenes que se cumplieron rápidamente. En efecto, se enviaron a Simancas varias remesas de papeles, la última y más importante de las cuales la hizo el propio Ovando, siendo ya presidente del Consejo, cuando en 17 de marzo de 1573, entregó en Madrid, al archivero Diego de Ayala, treinta y cuatro cajones que contenían, ordenados y clasificados, los papeles de justicia, o sea, pleitos, visitas y residencias vistos en el Consejo como tribunal de justicia, y fe-

necidos en él. Posteriores remesas se hicieron en los años 1582, 1603, 1619, 1658 y 1718. Aunque no vamos a ocuparnos del contenido de las remesas del siglo XVIII, diremos que nunca se enviaron a Simancas los papeles de la Casa de la Contratación, ni se hicieron más remesas de los de Justicia. Tampoco se enviaron nunca los Libros Registros Cedularios, que el Consejo retuvo y guardó en todas sus series hasta que fueron remitidos al Archivo General de Indias en 1828.⁴⁰

Integración de los fondos del Consejo y otros organismos indianos en el Archivo General de Indias:

Cuando se crea el Archivo General de Indias, en 1785, el 14 de Octubre, llegaron a Sevilla, en dos expediciones de trece y once carros respectivamente, 253 cajones de papeles indianos, correspondientes a los siglos XVI y XVII, que integrarían en este Archivo las Secciones de PATRONATO REAL (I), JUSTICIA (IV) y la primera parte de todas las Subsecciones audienciales en que se divide la de GOBIERNO (V). Con posterioridad se incorporaron al Archivo los papeles de la CASA DE LA CONTRATACION (III), en 1786 y 91, en dos remesas procedentes de Sevilla y Cádiz, y el propio Consejo de Indias fué remitiendo los de CONTADURIA (II), e INDIFERENTE GENERAL, Secretarías del Perú y de Nueva España (V), y ESCRIBANIA DE CAMARA (VI). Con las remesas de los documentos de Secretarías y Ministerios y los de otros organismos, en el pasado siglo quedó completado el Archivo como lo conocemos hoy, salvo algunas adquisiciones y donaciones de archivos privados que han venido a enriquecerlo ya en años del pasado y del presente siglos.

⁴⁰ PEÑA y CAMARA, José María de la: *El Archivo General de Indias. Guía del visitante*. Dirección General de Archivos y Bibliotecas. Madrid, 1958.

Para introducirnos en la documentación conservada en este Archivo General de Indias, contamos hoy con la ayuda inestimable de la informatización, que ha venido a incorporar a la Base de Datos del Sistema Informático del Archivo, y posteriormente al Sistema de Archivos Estatales en Red, PARES, no sólo los instrumentos tradicionales de trabajo (guías, inventarios, índices, catálogos, y obras de referencia, etc.), sino también las relaciones y descripciones de los propios documentos, con sus encabezamientos y descriptores onomásticos, de materias, geográficos, etc., y la digitalización de gran parte de los fondos, lo que nos permiten un acceso rápido y directo a los documentos que nos interesan.

En relación con las fuentes del Derecho Indiano en el siglo XVI, objeto de nuestro trabajo, hay que distinguir:

- 1.- En primer lugar, la **documentación procedente de la labor legislativa** del Consejo de Indias: Consultas, Decretos y Órdenes. Incluimos también en este apartado los resultados de las tareas recopiladoras del Consejo en el siglo XVI.
- 2.- En segundo lugar, la **documentación procedente de la función gubernativa**, sobre todo las Propuestas, Nombramientos y Títulos de gobierno.
- 3.- Por último, la **documentación de orden judicial**, en cuanto que el Consejo era tribunal supremo de justicia y le competían apelaciones de pleitos substanciadados en las Audiencias, juicios de residencia, visitas, etc., que daban lugar a distintos tipos de provisiones judiciales.

Los tipos documentales derivados de estas funciones del Consejo de Indias son:

De la labor legislativa:

Consultas: Conocemos con este nombre a los documentos en que el Consejo, Cámara y Juntas de Indias (Hacienda y Guerra), asesoraban al Monarca,

para que éste decidiera, con toda la información posible, sobre un asunto concreto.

Son documentos de autor corporativo, y constan en ellas los nombres de todos los miembros que intervienen en su emisión. Pueden ser originales, en cuyo caso incorporan las rúbricas de los consejeros, o minutas.

Las materias más frecuentes sobre las que suelen versar son las propias del gobierno de las Indias, aunque cabe destacar las de provisiones de cargos y materias de gracia y merced.

En el Consejo se clasificaban siguiendo un **criterio geográfico**, primero por **distritos**, luego por **Audiencias**. Dentro de cada distrito, en **ramos**: secular y eclesiástico o ambos a la vez; y dentro de cada ramo, se distinguían los **originales** de las **minutas**. Cuando los distritos audienciales se fueron haciendo demasiado grandes, se subdividieron a la vez por **gobernaciones**. Por último hay que decir que de todas las consultas se tomaba nota en un registro, pero para la época que tratamos no se ha localizado ninguno de estos instrumentos.⁴¹

Decretos: Son documentos emanados del monarca y dirigidos al Consejo, Cámara y Juntas de Indias, con los que se remiten peticiones, memoriales, cartas y otros anejos, bien estableciendo su vista o consulta ("véase", "consúltese"), bien comunicando concesiones de mercedes para la correspondiente expedición de los despachos ("hágase").

Al ser un documento que recibe el Consejo, en su archivo se conservan siempre los originales. Tratan de las mismas materias que las consultas: provisiones de cargos y concesiones de mercedes y gracias. También siguen el mismo criterio de clasificación.

⁴¹ Para edición y estudio de las Consultas del Consejo de Indias, véase: HEREDIA HERRERA, Antonia: *Catálogos de Consultas del Consejo de Indias*. 12 vols. Diputación Provincial de Sevilla, 1983 -... Los tomos I-II y X-XI, están publicados por la Dirección General de Archivos y Bibliotecas. Madrid, 1972.

Reales despachos: Se comprenden bajo este nombre todos los documentos dispositivos emanados de la autoridad real, sean cédulas, provisiones, cartas, etc., conservados en el archivo del Consejo ya sea en forma de minutas, en los registros de cancillería (libros-registros cedularios del Consejo), o en forma de extractos o resúmenes insertos en los índices de remisión. Los originales no suelen conservarse, dado que eran remitidos a las autoridades, particulares o instituciones, es decir, a los interesados.

Versan sobre todas las materias de gobierno, y siguen una clasificación parecida a la de consultas y decretos: distritos, **ramos**, etc. Los libros registros cedularios pueden aparecer además con una clasificación **temática**: capitulaciones, armadas y flotas, frailes, etc.⁴²

Además de los Registros existentes en estas Audiencias, están los Generales, Generalísimos, y temáticos de Indiferente General y los de Contratación, que son complementarios, cuando no supletorios de los de las series de Audiencias.

Los Libros registros cedularios del Consejo de Indias son quizás la fuente más completa para el conocimiento del derecho indiano, teniendo en cuenta que en ellos se registraban absolutamente todas las disposiciones, como lo prueba el hecho de que ya la Capitulación de Santa Fe de 1492, esté asentada en el primer libro registro, conservado hoy en el legajo Indiferente General, 418, del Archivo General de Indias.

La necesidad legal de tener copiadas todas las disposiciones mandadas a observar para las Indias, hizo que en estos libros se registraran de manera completa,

⁴² Para el estudio de los libros registros cedularios, véase: MURO OREJON, Antonio: "Los Registros Cedularios del Consejo de Indias". Separata de *Anales de la Universidad Hispalense*. Vol. XVIII. Años 1957-58. Del mismo autor: "Antonio de León Pinelo: Los Libros Reales de Gobierno y Gracia." Contribución al conocimiento de los cedularios del Archivo General de Indias. Sevilla, 1960.

y en 1524 se dio una real provisión en la que se ordenaba que se diera tanta fe a los registros como al original.⁴³ Tienen pues un carácter auténtico y fidedigno, al tiempo que constituyen medio de prueba en juicio y fuera de él.⁴⁴

En la actualidad, todos los Libros Registros conservados en las diferentes Secciones del Archivo General de Indias, están informatizados y digitalizados, y los investigadores pueden verlos en las pantallas de sus ordenadores y solicitar copias de las imágenes digitalizadas. Estas imágenes pueden, además, ser tratadas, es decir, que pueden quedar libres de manchas, tintas transparentadas, etc., con lo que se consigue una perfecta lectura del documento⁴⁵.

Por otra parte, por parte del personal del Archivo, se sigue trabajando en la catalogación y descripción de los documentos, con lo que se puede acceder a los mismos desde el Modulo de Información y Referencia la Base de Datos, tanto solicitándolos por su signatura, como a través de encabezamientos y descriptores.

No quedaría completa la guía de fuentes en materia legislativa, sin hacer referencia al menos a los **trabajos recopilatorios** que se llevaron a cabo en el siglo XVI, aunque no se encuentren depositados en el Archivo General de Indias:

El primero en el tiempo, es el **Cedulario de la Nueva España** del Doctor Vasco de Puga (1563).

Su nombre completo: "*Provisiones, cédulas, instrucciones de Su Majestad, ordenanzas de difuntos y*

⁴³ Real Provisión de 13 de Agosto de 1524. Archivo General de Simancas. Registro General del Sello. L. 5.

⁴⁴ MURO OREJON, Antonio: El valor legal de los libros registro cedularios. En Prólogo al Cedulario americano del siglo XVIII. Tomo I. Sevilla, 1956.

⁴⁵ Pueden consultarse en cada una de las Audiencias de la Sección V- GOBIERNO- y en Indiferente General, de la misma Sección V, y entrando en PARES, por la búsqueda sencilla o avanzada.

audiencias para la buena expedición de los negocios y administración de justicia y gobernación de esta Nueva España, y para el buen tratamiento y conservación de los indios, desde el año 1525 hasta el presente de 1563". En el propio texto del Cedulario de Puga, se expone la real cédula de Felipe II, dirigida al virrey de Nueva España, don Luís de Velasco, en la que se ordena la recopilación de todas las disposiciones existentes en el archivo del virreinato y de la audiencia, y que si es necesario, se impriman. Se encargó de la formación del cuerpo legal el oidor más antiguo de la audiencia mexicana, el Dr. Vasco de Puga, que la concluyó con éxito en 1563, imprimiendo a su costa un corto número de ejemplares. La impresión se hizo en México, por Pedro de Ocharte, en letra gótica. De esta edición princeps, se conserva un ejemplar en la Biblioteca del Ministerio de Justicia de Madrid, y otro, sin portada, en la Biblioteca de la Real Academia de la Historia, también de Madrid.

La segunda, por orden cronológico, es la **Copulata de las Leyes de Indias**, de la que ya hemos hablado al hacerlo de las tareas recopiladoras del Consejo⁴⁶. Su nombre completo es: "*Libro de la Gobernación espiritual y temporal de las Indias*".

Ya hemos visto también que el encargado de recopilar los textos legales existentes en el Consejo fue don Juan López de Velasco, y que Ovando los estructuró y ordenó en siete libros, a imagen de Las Partidas.

Recoge las disposiciones desde 1492 a 1568, y algunos textos marginales hasta 1570. El manuscrito se conserva en la Biblioteca de la Real Academia de la Historia de Madrid, y fue editada por este organismo en la Colección de Documentos Inéditos para la Historiade Ultramar, tomos XX a XXV.

La tercera es el **Proyecto de Recopilación** de Juan de Ovando. (1570). Hubiera sido la Recopilación de Felipe II, pero no se terminó. Ya hemos visto la parte que se publicó en forma de dos ordenanzas, la de

⁴⁶Véase nota 30.

Descripciones y la Nuevos Descubrimientos (1573), al hablar de la visita de Juan de Ovando al Consejo⁴⁷.

La cuarta y última del siglo XVI fué el **Cedulario Indiano** de Diego de Encinas. (1596).

También tiene un título bastante barroco: "*Provisiones, cédulas, capítulos de ordenanzas, instituciones y cartas libradas y despachadas en diferentes tiempos por Sus Majestades, los Señores Reyes, ... desde que se descubrieron las Indias hasta ahora*". Se imprimió en la Imprenta Real, en 1596, por Julio Junti de Modesti.

A esta recopilación se la conoció durante bastante tiempo como "los cuatro tomos de cédulas impresas", y parece ser que fué un intento de continuar la tarea iniciada por Juan de Ovando, que el propio Consejo de Indias encargó al oficial más antiguo de la Escribanía de Cámara, Don Diego de Encinas. Este oficial tuvo en cuenta todos los trabajos antes citados y además tomó de los libros registros cedularios del Consejo todas las disposiciones que habían sido promulgadas desde 1570 hasta 1596. Se conserva un ejemplar de esta obra en la Biblioteca Nacional de Madrid, Sección de Libros Raros y Curiosos, y fué publicada en 1945, en edición facsímil con estudio y notas de Don Alfonso García Gallo, por el Instituto de Cultura Hispánica⁴⁸.

Sirva esta mención de los trabajos recopiladores del siglo XVI para recordarnos que podemos acceder a ellos como fuentes supletorias, cuando nos encontremos con lagunas en las conservadas en nuestros archivos.

De la función **gubernativa**:

Por lo que respecta a la documentación emanada de la **función gubernativa** del Consejo de Indias, que era la primordial, según se declara en una de las

ordenanzas dadas para regirlo en las Leyes Nuevas de 1542, hemos de destacar, aunque no sean fuentes primigenias del Derecho Indiano, los siguientes tipos:

Propuestas: se hacían al rey mediante consulta, para que éste nombrara a virreyes, presidentes de las audiencias, gobernadores y presidentes de la Casa de la Contratación, corregidores, alcaldes mayores y demás puestos de gobierno, administración de justicia, y hacienda de las Indias, y visitadores ordinarios y extraordinarios. También se hacían propuestas para el nombramiento de los cargos eclesiásticos, en virtud del derecho del Real Patronato. Intervenían en ellas el Consejo en pleno, salvo durante la presidencia de Ovando, en que proponía el presidente solo.

Nombramientos: consecuentes a la propuesta, se ejecutaban en forma de decreto, y solía constar también al margen de la consulta.

Títulos: eran documentos más o menos solemnes, dependiendo de los cargos, que se expedían en forma de real provisión. El original se entregaba al interesado, quedando constancia en el correspondiente libro registro cedulario.

Propuestas y nombramientos se conservan en forma de consultas y decretos, en sus originales, en el Archivo General de Indias, en la distintas Subsecciones de las Audiencia de la Sección V - GOBIERNO, la más importante en cuanto al volumen de documentos estructurada en 14 distritos territoriales, uno para cada Audiencia y otro general, que atañe a todas las Indias, llamado Indiferente General. En todas las Subsecciones de las Audiencias⁴⁹ e Indiferente General, se pueden localizar infinidad de documentos que directa o indirectamente atañen a la historia del Derecho Indiano,

⁴⁷ Véase nota 31.

⁴⁸ ENCINAS, Diego de: *Cedulario Indiano*. (1596). Edición facsímil, con estudio y notas por Alfonso GARCIA GALLO, IECH, Madrid, 1945.

⁴⁹ AGI. Sección V- GOBIERNO. Pueden consultarse los Inventarios de cada una de las Subsecciones o Audiencias, en AGI, y entrando en PARES, AGI, consulta sencilla o avanzada.

desde la primera organización político administrativa, primero Audiencias y después Virreinos, hasta el fin de la vida colonial y muy especialmente de lo que fueron sus relaciones de dependencia del Consejo de Indias, de su autonomía y de relaciones con los territorios colonizados a partir de ellas.

La Subsección INDIFERENTE GENERAL, ocupa el decimoquinto lugar en la estructura de la Sección V – GOBIERNO-. La integran documentos para cuya clasificación y ordenación no se tuvo en cuenta el criterio territorial, sino un ámbito general, en la medida en que los asuntos de que trataban podían atañer a todos o a cualquiera de ellos, o a una materia que podía afectar a todos los demás. La integran varios grupos documentales de carácter diverso:

- Documentos del Consejo y Cámara de Indias (creada en 1600) y otros organismos hispanos, como la Casa de la Contratación.
- Asuntos que afectan, con carácter general a todas las Indias, o a cada una de sus partes.
- Asuntos, sin ubicación territorial específica, pero que atañen a la generalidad de todas, como el caso de las Armadas y Flotas, en especial la de Barlovento.
- Asuntos particulares, de personas radicadas en Indias, pero que personalmente o por procurador, se tratan directamente en el Consejo de Indias: la mayoría son peticiones y memoriales y documentos de tramitación de expedientes administrativos.
- Por último, documentos que, en la tramitación de expedientes de cualquier clase, lugar y materia, quedaron reservados en el Consejo, por considerarse de interés general.

Desde 1604 hubo en el Consejo dos Secretarías, la de Nueva España y la de Perú. La primera entendía de todo lo relacionado con las Audiencias de Santo Domingo, México, Guatemala, Guadalajara y

Filipinas. La segunda lo hacía de lo relacionado con las de Lima, Charcas, Chile, Buenos Aires, Santa Fé, Quito y Panamá. Así se mantienen aunque a finales del XVIII se crean los dos nuevos virreinos de Nueva Granada y Río de la Plata. Estas dos divisiones se reflejan en la estructura del fondo, que se divide en tres partes: Secretaría de Nueva España, Secretaría de Perú e Indiferente General, propiamente dicho, donde se encuentran los Registros Generalísimos, y otros específicos de la Casa de la Contratación, los papeles de la Junta de Guerra, Armadas y Flotas y otras muchas materias⁵⁰.

De la **función judicial**:

El Consejo de Indias conocía en segunda suplicación de los pleitos juzgados por las audiencias de Indias, y la Casa de la Contratación, y han llegado hasta nosotros las **provisiones de justicia**, que contienen las sentencias definitivas. Interesan como fuente del Derecho Indiano, en cuanto que van creando jurisprudencia y porque se recurre a ellas en caso de laguna legal.

También conocía el Consejo de los juicios de residencia de los virreyes, presidentes y gobernadores, de las visitas generales y de los recursos de fuerza eclesiásticos. De las sentencias definitivas de todo este tipo de procesos, podemos decir lo mismo que de los anteriores, que interesan al historiador del Derecho Indiano como jurisprudencia que se va creando y que puede ser en sí misma fuente de derecho.

Toda esta documentación, estructurada de forma orgánica, se encuentra depositada en el Archivo General de Indias, en las Secciones IV y VI del Archivo, JUSTICIA y ESCRIBANIA DE

⁵⁰ Ibid. Véase nota anterior, también para Indiferente General.

CAMARA, que contienen los documentos originadas por las funciones judiciales del Consejo de Indias, siendo la segunda de ellas mera continuación de la primera en el tiempo, como más adelante veremos.

En la **administración de justicia** el Consejo de Indias tuvo dualidad de funciones referidas a las Indias y sus negocios, pues unas veces entendía en primera instancia y otras en apelación para los casos en que hubiere lugar a ellas, de las diez audiencias indianas, de Canarias y de la Casa de la Contratación.

La Sección IV, JUSTICIA, se divide en dos partes: Autos remitidos en apelación al Consejo y Autos vistos en el Consejo. En la primera están los procesos remitidos por cada una de las Audiencias Indianas, y se dividen, a su vez en “autos entre partes” (civiles), “autos fiscales” (criminales, hoy, penales), “residencias”, “visitas” y “comisiones”. En la segunda, los procesos de cada Audiencia se dividen en “autos entre partes”, “autos fiscales” e “informaciones y probanzas”. Están ordenados por Audiencias, y en el caso que nos ocupa, la Audiencia de México, ocupa el cuarto lugar dentro del Inventario.⁵¹ Pueden localizarse fácilmente bien a través del Índice del propio tomo, o por medio del Inventario Seriado de la Sección y en el portal PARES, AGI, cuadro de clasificación⁵².

La Sección VI, ESCRIBANIA DE CAMARA, es, como hemos dicho, mera continuación en el tiempo de la anterior, correspondiendo JUSTICIA a la

primera remesa de fondos, que llega al Archivo de Indias procedente del de Simancas, y ESCRIBANIA a la segunda remesa. La diferencia de nombres se debe a que en el nombre de esta segunda se omite la palabra “Justicia”, así como también a que los oficiales del Consejo recibían el nombre de “secretarios” los que se ocupaban de materias de gobierno y gracia, y “escribanos de cámara” los que lo hacían de justicia. Por eso, diciendo “Escribanía de Cámara”, se sobreentendía que lo era de “Justicia”.

Los documentos que integran esta Sección parten de 1575, aunque hay algunos anteriores a esa fecha, y abarcan hasta 1760. La última remesa de la documentación de Escribanía de Cámara, que abarcaría hasta la independencia de las provincias americanas, nunca vino a este Archivo General de Indias, sino que se incorporó al Archivo Histórico Nacional, con una provisionalidad que ha sido definitiva, y con el consiguiente inconveniente para los que consultan el fondo.

La estructura de la Sección es similar a la de Justicia, con algunas variantes, por la aparición de nuevas Audiencias que se van creando, y la subdivisión de algunas de ellas en gobernaciones. La documentación correspondiente a México, objeto de nuestro estudio, puede localizarse en el tomo IV del Inventario.⁵³

Se diferencian dos partes: En la primera, legajos 1-951, tomos I a IV del Inventario manuscrito, la ordenación es por Audiencias, apareciendo dos de nueva creación, Manila y Buenos Aires, y desapareciendo la de la Casa de la Contratación. En el caso que nos ocupa, el de la Audiencia de México,

⁵¹ ARCHIVO GENERAL DE INDIAS. JUSTICIA. “*Inventario analítico de los papeles de Justicia*”, dirigido por Juan Antonio Tariego e Isidoro Antillón. Manuscrito, gran folio, 8 + 615 pp. Con Índice alfabético, manuscrito, gran folio, 356 pp. Para los Juicios de Residencia de ambas Secciones, véase: Peña y Cámara, José M. de la: “*A lis of Spanish Residencias in the Archives of Indies 1516 - 1775.*” Washington, The Library of Congress, 1955.

⁵² AGI. Sección IV, JUSTICIA, puede verse en PARES. En el Cuadro de Clasificación del AGI, en PARES, la Sección se presenta clasificada en 86 series, ordenadas alfabéticamente.

⁵³ ARCHIVO GENERAL DE INDIAS. SECCION VI. ESCRIBANIA DE CAMARA. “*Inventario de los Autos de la Escribanía de Cámara del Consejo de Indias*”, por Fernando Martínez de Huete, Juan de Echeverría y Francisco Ortiz de Solórzano. 7 tomos.

aparecen dos nuevas gobernaciones: Veracruz y Yucatán.

En la segunda parte de esta Sección, legajos 952 – 1194, tomos V a VII del Inventario, la ordenación no es territorial, sino por materias, en una clasificación confusa, que ha venido a solventar la elaboración de las Series y los índices. Aparecen las series de sentencias de autos fiscales, comisiones, visitas a cajas reales, a galeones, flotas y armadas, expedientes sueltos, escrituras, expedientes de azogues; pleitos del Consejo, de la Casa de la Contratación, visitas a la Casa, al Consulado, a las audiencias y sentencias de los juicios de residencias.

Lo más importante de ambas secciones es que tanto en los pleitos civiles, como en las causas penales de todo tipo, juicios de residencias a las autoridades, comisiones de investigación y corrección o arreglo de cualquier materia y visitas generales o parciales, la cantidad de datos que proporcionan al investigador es ingente, no solo para la Historia del Derecho Indiano, sino también para todos los aspectos de la sociedad de la época y sus clases, diferencias raciales, predominio de castas, valores y defectos de los gobernantes y en general de la gente común de una época difícil de cambios y adaptaciones constantes, de la vida cotidiana en general y de todas sus facetas. Estos datos que se ponen de manifiesto en las pugnas entre vecinos, pleitos entre familias poderosas, causas penales a reos de todos los niveles sociales, juicios de residencias a las autoridades y cargos públicos, etc., afloran a la luz en situaciones límites, ante los poderes judiciales, tanto por parte de los agraviados, como de los autores materiales de hechos punibles, o de los pleiteantes sobre cualquier causa, proporcionando descripciones tan estrictas y detalles tan íntimos y minuciosos, que sin la solemnidad de los procesos nunca hubieran llegado hasta nosotros.

Como hemos dicho anteriormente, la última parte de Escribanía de Cámara nunca vino al General de Indias, sino que quedó en Madrid, en el Archivo Histórico Nacional, Sección Consejos. Son 1625 legajos, divididos en dos partes, como se refleja en el Inventario, en dos tomos: Tomo I que contiene la descripción de 1325 legajos (antes 650 legajos). Tomo II, que contiene la de los 333 legajos restantes. Para esta Sección existe un Inventario, somero aunque eficaz, para hacernos una idea de lo que allí queda y de aquí falta⁵⁴.

Hasta aquí, cuanto podemos decir, como orientación, sobre **fuentes para el estudio del Derecho Indiano conservadas en el Archivo General de Indias de Sevilla**, y otros archivos y bibliotecas, derivadas de las funciones del Consejo de Indias.

Desde aquí, queremos animar a los profesionales de archivo y a los historiadores del derecho, para que investiguen en los ricos repositorios documentales de España y estados Americanos, para sacarlos a la luz y que continúen en la tarea de elaboración de guías y otros instrumentos sobre aquellos fondos, para favorecer su conocimiento y puesta al alcance de todos los investigadores actuales y venideros.

⁵⁴ GONZALEZ PALENCIA, Ángel: *Extracto del catálogo de los documentos del Consejo de Indias, conservados en la Sección de Consejos del Archivo Histórico Nacional*. Madrid, 1920. 8º. 41 p. Es tirada aparte de la *Revista de Archivos, Bibliotecas y Museos*. XXIV. 1920. P. 417-448. Con índice de personas. También puede consultarse el Inventario y cuadro de clasificación en el portal PARES, ARCHIVO HISTORICO NACIONAL de Madrid, SECCION CONSEJOS.